

GLOBALIZAÇÃO E SUAS IMPLICAÇÕES

Luiz Carlos Bresser Pereira

Palestra proferida por ocasião do encontro sobre Globalização, realizado em São Paulo no mês de maio de 1997. *Economia Aplicada*, 1 (1), janeiro 1997: 130-135.

Gostaria de deslocar um pouco o foco da discussão para fazer uma pergunta que eu acho que todo mundo deveria se fazer: que tipo de Estado nós queremos? A resposta depende do critério que adotarmos. De acordo com um determinado critério, podemos dizer que precisamos de um Estado pequeno, barato, econômico, magro. E para que tudo isso? Para que ele não se constitua num obstáculo à competição internacional num mundo globalizado. Mas, de outro lado, precisamos de um estado forte, reconstruído, recuperado. Qual seria o critério agora? Seria o de conferir ao Estado poder para que ele possa contrabalançar os efeitos negativos da globalização, principalmente sobre a distribuição de renda, mas também sobre a capacidade produtiva do país. Há claramente aí duas restrições que se contradizem e é essa dialética que precisa ser enfrentada.

Essa questão está relacionada às próprias atitudes que se tem frente à globalização. De um lado, há os que dizem tratar-se de alguma coisa como uma conspiração internacional, ou do capitalismo internacional contra os países subdesenvolvidos (como pensam alguns aqui na América Latina) ou dos países em desenvolvimento contra os trabalhadores europeus ou americanos (como se pensa lá na Europa). De outro lado, temos a posição exatamente oposta: a globalização é uma maravilha, é a vitória do mercado, é a solução de todos os nossos problemas, vamos nos integrar a ela de braços abertos. Evidentemente, as duas posições são absurdas. A globalização é um fenômeno universal, é o fenômeno através do qual o mercado se expandiu e afinal conseguiu ter efetivamente uma dimensão internacional que não se restringe só aos capitais e às mercadorias, mas que envolve também as finanças.

Outra opinião equivocada é essa mania de dizer que a atual etapa não tem nada de novo, que não se trata de coisa nova. Tenho a posição contrária porque, para mim, globalização significa competição internacional altamente avançada, altamente acentuada e, no grau em que nos estamos vendo atualmente, ela nunca existiu. A globalização hoje implica reestruturação de formas produtivas porque o próprio investimento está globalizado. Isto, por sua vez, implica aumento da

competição internacional e do comércio internacional de mercadorias, os quais acarretam fluxos financeiros muito mais rápidos.

Isto tudo aconteceu em função de fenômenos tecnológicos. Hoje, barateou brutalmente o custo de transporte de mercadorias e de pessoas e, principalmente, o custo das comunicações. Foi isto que levou a esse processo de globalização. De modo que ele é um fato, um dado que tem de ser levado em conta. Com isso, o mercado aumentou seu poder e o mercado, em princípio, é uma coisa boa. Isto permite uma alocação mais eficiente dos recursos em nível internacional, que é o que o mercado sabe fazer. Nesse sentido, portanto, trata-se de um avanço e eu concordo com o Jeffrey Sachs. Mas, por outro lado, sabemos também que o mercado é uma coisa cega, onde ganha mais quem tem mais poder.

E nesse mercado globalizado de hoje, quem é que tem mais poder? De um lado, há os que detêm o controle da tecnologia, o que inclui também a tecnologia da administração e do controle das atividades de produção em nível internacional, ou seja, as empresas multinacionais. De outro, há os que detêm poder pelo motivo exatamente contrário, porque têm mão-de-obra extremamente barata, ou seja, os chineses. Os países em desenvolvimento se apavoram com as multinacionais; os europeus e americanos, com os chineses. Quando houve a integração do Nafta, por exemplo, o pavor dos americanos, isto é, dos trabalhadores americanos, era com o México.

Evidentemente, não existe uma solução simples para tudo isso. Então, do meu ponto de vista, é preciso hoje ter um Estado forte, porque a situação atual deixa claro que existem no capitalismo contemporâneo dois princípios fundamentais de coordenação econômica: um é o mercado e o outro é o Estado. É inútil, é bobagem pensar que seja só um ou só outro. O Estado é anterior ao mercado porque é ele quem garante os direitos de propriedade e os contratos. Mas, depois disso, o Estado tem evidentemente uma série de atividades complementares e corretoras do mercado que são muito importantes. Imaginar que as falhas do Estado em intervir são necessariamente maiores que as falhas do mercado é um pressuposto arbitrário. Em certos casos, ele é verdadeiro, mas, em outros, não.

Mas o fato concreto, e que complica a resolução desse problema, é que o Estado está em crise. Para mim, e eu tenho defendido isto nos últimos dez anos, a causa principal da crise dos anos 80 (que começa nos anos 70) não é a globalização, mas a própria crise do Estado. Nos anos 30, a crise foi uma crise do mercado. Ele deixou de funcionar efetivamente como mecanismo alocador e de controle, levando as economias a uma situação muito difícil. Agora, nos anos 80, a crise que nós temos é uma crise do Estado, uma crise fiscal, uma crise da forma de intervenção, uma crise da forma burocrática de administração (e, neste segundo momento, tanto para a América Latina quanto para o Leste europeu ela foi muito maior do que a dos anos 30).

Diante disso, três alternativas surgiram: uma, populista, que simplesmente ignorava a crise; outra, neoliberal, que propunha a redução do Estado a um mínimo; e, por fim, uma terceira (surgida lá, nos EUA, de onde vem o domínio ideológico) que, percebendo que essa segunda alternativa era tola, irrealista, constatou a necessidade de reformar ou reconstruir o Estado. Essa reconstrução do Estado começa a se mostrar como um fator ainda mais importante, estratégico mesmo, em função justamente do imenso processo de globalização que está acontecendo. Inicialmente, quando se começou a falar em reconstruir o Estado (e o termo “reconstruir” me parece melhor que o termo “reformar”), a coisa soou um pouco estranha. Mas, agora, o próprio Banco Mundial vai ter o seu *World Development Report* com o título *Rebuilding the State*.

Então, essas idéias do final dos anos 80, de um Estado mínimo, felizmente, já desapareceram. Enquanto o Clinton tinha uma política de *reinventing government* ou *rebuilding government*, o Sr. Gingrich tinha uma política de *erasing government* (como se sabe, os americanos chamam o Estado de “governo”). Mas isso foi um fracasso, porque logo se percebeu que ele falava fora do espaço e do tempo, que justamente no momento em que o mundo inteiro estava percebendo a necessidade de reconstruir o Estado, vinham os republicanos querer acabar com ele: reduzi-lo ao mínimo.

Nesse sentido, de reconstruir o Estado, podemos dizer que existem dois tipos de reforma que podem ser feitas. Há um grupo, que poderíamos chamar das reformas econômicas e sociais, que dizem respeito à forma de intervenção do Estado na economia. Por exemplo, a abertura comercial e a eliminação dos monopólios estatais são reformas desta natureza. Há muitas reformas nessa direção. E há um segundo grupo que se refere às reformas do próprio Estado, onde pode-se vislumbrar três subgrupos: as que mexem nas finanças do Estado (ajuste fiscal e privatização), as que alteram a estrutura e o funcionamento do Estado (reforma administrativa ou reforma do aparelho de Estado) e, finalmente, aquelas que dizem respeito às relações do Estado com a sociedade, ou seja, as reformas políticas. A reconstrução ou a reforma do Estado passa por todos esses caminhos.

A reforma financeira do Estado, vale dizer, o ajuste fiscal e a recuperação da poupança pública - muito mais do que simplesmente a eliminação do déficit público - é uma parte importante desse processo (e, neste caso, a privatização é seu principal instrumento, não é o único, evidentemente, mas é o principal). De outro lado, a reforma administrativa significa tornar o Estado mais eficiente, mais moderno. Com essas duas reformas, o Estado ganha mais “governança”, ou seja, mais condições para governar e, na medida em que ele faça também as reformas políticas, ganha igualmente mais governabilidade, ou seja, mais legitimidade e maior representatividade para os políticos que dirigem o Estado.

Minha função, no governo Fernando Henrique, é tratar especificamente da reforma da estrutura e do funcionamento do Estado, embora eu deva pensar mais amplamente em todo o processo. E, nesse processo, temos dois problemas a enfrentar: um é reduzir custos (e eliminar privilégios) e o outro é repensar radicalmente a forma de administrar o Estado, ou seja, passar de uma forma burocrática para uma forma gerencial de fazer isso. Por meio dessas transformações é que se vai conseguir um Estado suficientemente magro, pequeno, para não se constituir em obstáculo ao processo de globalização no qual o país tem necessariamente de participar, mas, simultaneamente, um Estado suficientemente forte para limitar os efeitos negativos disso sobre a distribuição de renda, coisa que um Estado fraco seria incapaz de fazer.

Assim, se nos anos 80, a moda eram as reformas econômicas, agora, nos anos 90, a moda, indubitavelmente, é a reforma do Estado. É realmente impressionante como essa questão tem ganhado espaço ultimamente e me parece que eu já apontei os motivos que explicam esse movimento. Quando o presidente Fernando Henrique me convidou para esse Ministério, ele o nomeou, por sua própria conta, “Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado”, mas no fundo, ao fazer isso, ele estava expressando um fenômeno que está acontecendo no mundo inteiro. Na França, por exemplo, também fizeram um Ministério com esse título “Reforma do Estado”.

Essa questão, então, tornou-se uma questão estratégica, porque se começou a perceber com clareza que, para que o Estado funcione efetivamente como um complemento do mercado, um corretor de suas falhas, ele precisa de governança e governabilidade, ele precisa de capacidade para executar políticas públicas e legitimidade, apoio da sociedade, para realizá-las. A percepção de tais necessidades deveu-se, inclusive, à própria crítica neoliberal. Os neoliberais (os adeptos da *rational choice* principalmente), apesar de não terem propostas de solução, a não ser a redução do Estado, tiveram o grande mérito de fazer uma crítica bem feita ao arranjo anteriormente existente. Por tudo isso, esse se tornou um tema fundamental nos anos 90.

De nossa parte, o que temos feito no governo, no nosso Ministério, resume-se basicamente a duas coisas: propor uma reforma da administração pública, por meio dessa emenda constitucional que todos conhecem, e preparar um “Plano Diretor da Reforma do Estado”. É esse plano que define as questões, faz um diagnóstico e propõe fundamentalmente a mudança do atual tipo de administração pública, burocrática, para uma outra de natureza distinta, ou seja, gerencial. Posteriormente, definem-se ali quais são os setores nos quais o Estado se divide, que tipo de propriedade e de instituições deve-se ter em cada um deles, como devem ser as agências autônomas, etc. Estou dando esses detalhes apenas para que se desperte o interesse, mas não cabe aqui reproduzir tudo na íntegra. Esse material está publicado num livreto chamado *Plano Diretor*

da Reforma do Estado e num *paper* de minha autoria denominado “Da Administração Burocrática à Gerencial”.

Dentro desse processo todo, a ênfase, principalmente em governos social-democratas, deve, evidentemente, recair sobre a área social. Mas eu queria deixar aqui marcada uma idéia que é a que preside todo esse plano diretor: é que não há nenhuma razão para que o Estado execute diretamente funções nessa área. O que está dito nesse plano? Em primeiro lugar, que o Estado tem um núcleo estratégico que define as leis e as políticas públicas. O que faz esse núcleo estratégico é o Parlamento, o Presidente, seus ministros, a alta burocracia que os assessora e os tribunais superiores. Posteriormente, há as atividades que só o Estado pode executar: as atividades de polícia, de fiscalização, de subsídio ou promoção, de regulamentação, de defesa. Há, ainda, o poder que tem o Estado sobre a sociedade, o poder de legislar e tributar, de prender e de soltar que só o Estado tem. Finalmente, há as atividades não exclusivas ou competitivas do Estado, ou seja, as atividades sociais: saúde, educação, pesquisa, cultura, esporte. Nessas atividades, o Estado intervém quando há economias externas grandes ou quando há direitos humanos envolvidos, ou seja, nas situações que não podem ser deixadas exclusivamente à mercê do mercado.

Mas, o que tem ficado muito claro neste último caso, é que não há razão nenhuma para que o Estado tenha de executar diretamente essas funções. Hoje em dia fala-se muito que acabou o Estado executor e que passamos para uma etapa onde o Estado é regulador. Bem, esta é uma forma de dizer a coisa. Mas, parece-me que o Estado sempre foi regulador. A grande novidade, de fato, é que acabou o Estado executor, ou está acabando, e, em seu lugar, está surgindo o Estado que financia, que dá os fundos, que compra os serviços para entregá-los gratuitamente ou a um preço mais baixo aos cidadãos, quando for o caso. Essa é que é a idéia. Na Nova Zelândia, por exemplo, eles dizem que o Estado compra os serviços das universidades, compra os serviços dos centros de pesquisa, compra os serviços da polícia, dos hospitais e assim vai. E isto, a meu ver, está muito correto. Todas essas são atividades, ou privadas ou, em sua maior parte, públicas não-estatais. São idéias como essas que permitirão que o Estado seja efetivo, barato, moderno, garantindo que o país seja competitivo internacionalmente sem deixar que a concentração de renda o viole.

Finalmente, eu gostaria de tocar numa questão mais prática, relacionada a algumas colocações que o Prof. Delfim já fez. Logo após a derrota dos três pontos da emenda da reforma da previdência, eu concedi uma entrevista à imprensa na qual eu dizia que me parecia melhor que o governo deixasse de lado, por ora, esse assunto, deixasse de insistir na reforma da previdência. Apesar de o governo não ter acatado essa proposta, minha opinião ainda continua sendo esta. Em relação à previdência, o governo não deve mais perder o seu tempo. Ele já havia feito um número substancial de concessões em relação à sua proposta original. E agora, do que sobrou na proposta do relator, três

pontos absolutamente fundamentais com relação ao serviço público (a eliminação de três privilégios extraordinariamente grandes) não foram votados pelo Congresso.

Albert Hirschmann diz, num de seus textos, num dos muitos maravilhosos textos que ele escreve, que o governo não pode concentrar a atenção em muitas coisas. Se o governo concentra toda a sua atenção nas reformas constitucionais, isso prejudica outras atividades que ele pode fazer e há muitas outras coisas que ele pode fazer. É certo que o governo não tinha mil alternativa quando assumiu. Dada uma espécie de unanimidade nacional a respeito da necessidade da reforma constitucional, ele foi obrigado a propô-la e propôs corretamente. Mas, parece-me um exagero dizer que ou se fazem as reformas constitucionais, ou será o caos. Isso é uma crença que foi se estabelecendo no Brasil, mas que não é verdadeira a meu ver. Ela surgiu no início de 1991 e por quê? Porque, após o fracasso de sua tentativa de estabilização, tentativa muito corajosa, mas equivocada (os economistas eram corajosos, mas não sabiam o que é inflação inercial), o então presidente Fernando Collor de Mello precisava encontrar um culpado para a situação. A culpa não podia, evidentemente, recair sobre a incompetência de seus economistas. Assim, o presidente chegou à nação e disse que a causa do fracasso era a Constituição de 1988, propondo, então, o “emendão”. Com isso, o governo tinha uma explicação para o fracasso e, pelo menos durante algum tempo, um novo objetivo, até repensar como voltar a atacar a alta inflação, que era o problema que eles tinham de voltar a atacar de qualquer jeito.

Mas o que é que foi preciso para que o Plano Real de 1994 fosse bem-sucedido? A única reforma da Constituição que foi preciso fazer foi uma pequena mudança, criando-se o Fundo Social de Emergência, nada mais. De forma que não parece haver dúvida de que as reformas constitucionais são necessárias, que são recomendáveis, que são desejáveis, que facilitaríamos muito o ajuste fiscal, que ajudariam a acabar com privilégios brutais que há neste país, mas daí a transformá-las em condição *sine qua non* para se evitar o caos, parece-me um equívoco que pode custar caro ao governo.